



Minister Klimatu i Środowiska

Anna Moskwa

DSA-WZE.054.1.2023.MZ
2536644.10019710.8044436
Warszawa, 08-05-2023

W odpowiedzi na petycję z dnia 21 lutego 20223 r. znak IGCP/15/23 przekazaną zgodnie z właściwością przez Ministra Finansów, dotyczącą możliwości zaniechania poboru administracyjnych kar pieniężnych za nierozliczenie wielkości emisji, uprzejmie informuję, co następuje.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, iż władze polskie są świadome, że wysokie ceny uprawnień do emisji stwarzają znaczne obciążenie, co jest szczególnie widoczne w przypadku systemów ciepłowniczych o ograniczonych możliwościach przejścia na źródła bezemisyjne. System EU ETS tworzy sytuację, w której małe komunalne przedsiębiorstwa ciepłownicze, zmuszone dokonać fizycznego umorzenia uprawnień, konkurują na rynku z bankami inwestycyjnymi i instytucjami finansowymi. W wyniku utraty płynności finansowej spowodowanej lawinowym wzrostem kosztów uprawnień do emisji, przedsiębiorstwa te nie mają możliwości wykorzystania programów wsparcia finansowanych częściowo z systemu handlu uprawnieniami do emisji. W konsekwencji przedsiębiorstwa ciepłownicze muszą wstrzymać inwestycje w czyste źródła energii, aby pokryć dodatkowe i nieplanowane wyższe koszty zakupu uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS. Ogranicza to szanse na szybką zmianę koszyka paliwowego w sektorze ciepłowniczym i może doprowadzić do tego, że sektor wykorzystujący paliwa kopalne pozostanie zamknięty.

Jednak należy zauważyć, iż obowiązek rozliczenia wielkości emisji wynikający z systemu EU ETS i wymierzania kar pieniężnych za niewykonanie tego obowiązku wynika z prawa unijnego. Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2023 r., poz. 589) (dalej: ustawa ETS) prowadzący instalację albo operator statku powietrznego, który nie dokonał rozliczenia wielkości emisji w terminie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 lub 5 tej ustawy podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości określonej w tym przepisie. Przepis ten stanowi transpozycję art. 16 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32, z późn.zm.) zgodnie z którymi: „Państwa Członkowskie ustanawiają reguły dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych, przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że takie kary są wykonywane (...).”. Ponadto „Państwa członkowskie zapewniają, by każdy operator lub operator statków powietrznych, który nie przekazuje wystarczających przydziałów do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego, był odpowiedzialny za opłacenie kary za przekroczenie emisji. Kary za przekroczenie emisji wynoszą 100 EUR za każdą wyemitowaną tonę równoważnika ditlenku węgla, w odniesieniu do której operator nie przekazał przydziału(...)”. Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że zarówno sama konieczność ukarania uczestnika systemu

EU ETS za brak rozliczenia wielkości emisji w terminie, jak i termin wykonania tego obowiązku oraz wysokość kary za jego niewykonanie wynikają bezpośrednio z art. 16 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Państwo członkowskie nie ma dyskrecjonalności w tym zakresie w oparciu o przepisy materialne zawarte w dyrektywie czy w ustawie implementującej tą dyrektywę.

W związku z powyższym wprowadzenie generalnego zaniechania poboru administracyjnych kar pieniężnych za nierozliczenie wielkości emisji jak proponuje izba „wobec przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem ciepła, które realizują inwestycje w zakresie modernizacji instalacji wytwórczych lub systemów ciepłowniczych mających na celu redukcję dotychczasowej redukcji CO₂” byłoby sprzeczne z dyrektywą 2003/87/WE, a wręcz zachęcałoby podmioty do nierozliczania wielkości emisji, niezależnie od sytuacji finansowej danego przedsiębiorstwa. W ocenie Ministra klimatu i Środowiska stosowanie ewentualnych ulg w spłacie zobowiązań – administracyjnej kary pieniężnej, powinno być poddane ocenie organów Inspekcji Ochrony Środowiska- organu odpowiedzialnego za wymierzanie kar za nierozliczanie wielkości emisji, indywidualnie, w przypadku złożenia stosowanego wniosku przez prowadzącego instalację, zważywszy na okoliczności danej sprawy i sytuacji finansowej danej spółki.

Jednakże niezależnie od ww. stanowiska, biorąc pod uwagę, iż w świetle art. 108 ust. 1 ustawy ETS do administracyjnych kar pieniężnych za nierozliczenie wielkości emisji stosuje się dział III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. -Ordynacja podatkowej (dalej: Ordynacja podatkowa) a stosowanie mechanizmu zaniechania poboru określonego w art. 22 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej uzależnione od wydania rozporządzenia przez Ministra Finansów, Minister Klimatu i Środowiska wystąpił o opinie w powyższym zakresie także do Ministra Finansów.

Z opinii Ministra Finansów wynika, iż administracyjna kara pieniężna, którą przewiduje art. 104 ustawy ETS, o której zaniechanie poboru, w drodze rozporządzenia Ministra Finansów, wnosi Izba nie zalicza się do dochodów w przypadku których Minister Finansów może wydać wnioskowane przez Izbę rozporządzenie.

W ocenie Ministra Finansów, przedmiotem rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 22 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, może być zaniechanie poboru tylko podatków.

Zgodnie z art. 3 pkt 3 Ordynacji podatkowej, ilekroć w tej ustawie jest mowa o podatkach rozumie się przez to również zaliczki na podatki, raty podatków (jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach), opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. Z istoty rzeczy administracyjne kary pieniężne nie są podatkami, ani opłatami. Do ww. definicji nie można zaliczyć dochodów budżetowych, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty, gdyż co prawda stanowią dochód budżetu państwa, lecz nie są należnościami wynikającymi ze stosunków publicznoprawnych nakazujących określonym podmiotom świadczenia pieniężne na rzecz państwa. Przedmiotowe kary są następstwem stwierdzenia przez organ deliktu administracyjnego, stanowiąc instrument prawa administracyjnego, ale o określonym charakterze represyjnym. Są one rodzajem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów prawa publicznego, w związku z powyższym kary za nierozliczenie wielkości emisji nie mogą być przedmiotem rozporządzenia, o którym mowa w art. 22 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

Z wyrazami szacunku

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/